

返りが大事」等の意見を得た。

D. 考察

3回に及ぶ各地の保健所関係者との協議を経て、地域の健康危機管理における保健所保健師の活動指針として、精錬すべき内容を明らかにすることができた。それらは、活動指針の趣旨の明確化、健康危機の多様性を踏まえた内容、大規模災害への対応の観点、保健師職能として特徴的な対応・能力、保健師の現任教育の内容、についてである。

健康危機管理への対応においては、都道府県レベルならびに保健所レベルで地域の実情に即した対応マニュアル等を整備しているところである。本活動指針は、それら対応マニュアルとは性質が異なるものであり、保健師職能として果たすべき機能・役割の基本を整理することをねらいとし、それにより、保健所組織によるチームとしての対応がより有効に行えることを意図するものであることが明確になった。

また健康危機管理への対応の実際は、マニュアル通りにいかないところでの応用力、問題に対処しようとする主体性や行動の自律性が問われる。したがって本活動指針では、応用力、主体性、自律した行動力の基盤となる、保健師職能としての基本に焦点を当てる意義について確認することができた。その基本は、健康危機の種別を超えたより普遍性のある内容としての総論、また想定される健康危機の種別や地域特性に基づき特徴的な内容としての各論として、本活動指針を構成する意義についても確認することができた。

大規模災害への対応を想定することは、保健所の健康危機管理において、今後ますます重要となることが予測される。被災地保健所の保健師としての立場だけではなく、応援者としての保健所保健師の役割・機能を含む内容が必要とされる。

現在の保健所業務の実施体制を考えると、様々な職種が各部署に横断的に配置されて、組織として分掌業務を担う傾向にある。健康危機管理への対応は、特に初動期の活動では、所属部署の分掌を超えた、新たな組織体制のもとで、それぞれの職員が役割を担うことが求められることも少なく

ない。また健康危機発生地域が、保健所管内の一部に限定されるような場合には、初動期後の長期に及ぶ支援投入期、回復期・復興期においては、健康危機管理業務以外の保健所の平常業務を並行させながら、健康危機管理業務を担うような状況も生じてくる。健康危機管理に対するニーズは、時間経過と共に変化し、対応体制もそれに応じて変化していく複雑な状況がある。そのような長期に及ぶ複雑な状況下においても、必要な役割が充分発揮できるように、保健師職能としての能力を自覚しておくことが重要である。保健師職能として特徴的な対応・能力として、協議の場において出された内容は、保健師としての系統的な専門基礎教育と平常時の活動経験の蓄積に裏打ちされたものであった。しかし健康危機発生時においては、それらの対応技術・能力を、健康危機発生という特殊な状況下で、迅速に確実に行う必要があり、そのために重要となる保健師としての機能・役割の内容をこの協議を通して確認することができた。

健康危機管理への対応は、頻回に経験するような類の業務ではない。それ故に、保健師職能として発揮すべき対応技術・能力の修得のためには、経験事例から学ぶことが極めて重要であることを協議の場を通して確認した。経験事例からの学びには、活動経験の振り返りが重要であるが、体験談に留めずに、保健師の機能・役割として重要となることを検証していくような作業が大事であること、また活動経験の振り返りには従事した保健師自身の痛みを伴うことに配慮した振り返りの実施が大事となることを確認することができた。

E. 結論

保健所関係者との協議を経て、地域の健康危機管理における保健所保健師の活動指針として、精錬すべき内容を明らかにした。それらは、活動指針の趣旨の明確化、健康危機の多様性を踏まえた内容、大規模災害への対応の観点、保健師職能として特徴的な対応・能力、保健師の現任教育の内容、についてである。これらの内容を本研究班の3か年の成果として産出しようとする活動指針に反映させる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

表1 健康危機管理に対する保健所保健師の現状並びに活動指針案に対する意見等（その1）

<p>●現状</p> <ul style="list-style-type: none"> ・今の体制になってから保健師が現場の調査に出る機会は極めて少なくなった。 ・他課からの応援要請があっても、初動から関わっていないと対応の流れがわからない状況がある。以前はO157が発生した場合、対象者に継続して担当制でかわり信頼を得ながら対応を進める経験した。初発者に対する偏見が地域で表面化した時にも保健所組織で自信をもって一貫した対応ができた。報告書を読んで危機発生から終息まで継続した対応をすることが必要だと再認識した。 ・業務分担制の中で保健師が健康危機管理に関わるという「動機づけ」が見出しにくい。 ・活動指針案に示されている継続支援や関係機関との協力連携体制などは応援者として保健師が他課にかかわる場合に希薄となり易い。 ・保健師の役割は何かというよりも、他職種とチームで動いていく中で保健所としての健康危機管理体制を考えることが重要である。 ・保健師の役割は何かというよりも、組織体制の中でどう動けるかではないかと思う。 <p>●保健師の役割として重要と考えること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・初動期の健康調査チームに保健師が加わることは重要である。例えば鳥インフルエンザの疑い事例への健康調査において、自覚的所見だけではなく、バイタルサイン測定など他覚的所見を含めて病状把握をするための系統的学習をしている保健師が調査に行ったのと他職員が行ったのでは、聞き取りの深さや症状の詳細さに差がある。 ・O26が保育所で発生した事例では、他課が主管であったが、所長から保育所として二次感染予防の対策や改善の必要な箇所をそれぞれの専門職の視点で現場を見て指導するようにという指示があり、平常時の活動に近くなってから関わった。感染症は頻繁に起こるわけではないので、親や保育所職員など継続的に対応するとは限らない対象者への指導にあたり根拠となる知識を確実に示すことのできる技術が必要である。 ・保健師という職能から考えると対応の終結をどの時点と考えるかが違ってくる。終息宣言が成された後にも、その地域、施設はどういう問題を抱えているかということに入っていきのが保健師である。終息後、平常時の情報交換など長いスパンのことがマニュアルの中に書かれていないと担当課による当座の対応で終わってしまうことになる。初動の時にチームで動く部分と終息後に専門性を活かしていく部分とに、どうこの報告書で示されている機能・役割を組み込んでいくかが、保健師の活動指針として必要である。 ・保健師の機能や資質として昔から備えてきた面接時の対応は基本である。また市町村保健師とは業務を通して日頃より連絡を取っている。難病や結核では地域全体になりにくいので市町村との連携が深く広くにはならないが、市町村とつながっているという意識で行うことが大事である。 ・健康危機事例を体験することが減っている。平常時の体制をスキルアップも含めてどう培っていくかが一番大事である。過去の危機対応の経験で一番大事であったのはプライバシーへの配慮である。地域の中での偏見もあり、母親の不安も大きかった。保育所への指導や地域への啓発などチームを組んでかかわることができた。陰性になったから対応は終わりというのではなく、保育所に復帰するまでの母親や家族全体を支えることは保健師でなければできなかったことである。 ・各センターで健康危機の対応を経験することは少ないと思うので、今までの事例からもっと学ぶ機会を作る必要がある。マニュアルを残すだけでなく活用できる方法を作る必要がある。 ・調査結果だけではなく、患者家族の思い、ニーズを把握できることが保健師の役割である。家庭訪問などから情報をうまく収集し上に上げて、アフターケアが有効にできるようにする必要がある。 ・市町村との連携では例えばO157について最初の時点ではプライバシーの問題ですぐには対応できないこともある。 <p>●活動指針案について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「保健師は調査者、教育者、相談者である」がクリアカットした表現だと思った。特に相談者の部分が保健師の専門性と思う。 ・健康危機対応で一通り終わった後の継続的な対応、フォローアップの部分は明記するとよいと感じた。 ・感染症の場合は保健師だから対応している部分と、担当職員だから対応しているところとに分けた方がよい。 ・自然災害における対応は、柱として中心部分になるのではないか。組織として理解しやすいと感じる。 ・項目として別途挙げた方がよい点として、協働意識の醸成を明記した方がよい。保健師間、保健所間、コミュニケーションのあり方も含めて明示した方がよい。

表2 健康危機管理に対する保健所保健師の現状並びに活動指針案に対する意見等（その2）

<p>●保健師の役割・特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神淡路大震災での応援保健師の活動を通し、地図一枚で訪問にいける、個人記録をみたらその人の状況がわかる、という保健師の特徴が見えた。 ・阪神淡路大震災の経験から、応援に行くための体制づくりを毎年行うという平常時の準備活動がある（メンバー表作成、健康調査票の整備、必要物品の整え） ・マニュアルがあってもその通りにはいかない。応用力が求められる。自主防災組織や民生委員など関係組織との普段からの連携、医師会等とのネットワークも大事である。 ・阪神淡路大震災の経験から、神戸市ではこの十年小学校区単位にまちづくり協議会を作り、地域のリーダー養成を行っている。保健部署との関係は大事でありできている。 <p>●活動指針案について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指針案8pの各論の部分。「健康弱者」については、各論がしっかりしていないと、地域では使い物にならないのではないかと。例えば難病患者でも神経難病や膠原病などいろいろある。定義をしっかりともらいたい。 ・長年感染症対策をしてきた経験から活動指針案の中の機能・役割の①について、公衆衛生的知識の中に含まれているかとも思ったが、私的には疫学的知識が特に大事だと考えている。 ・保健師は、生活、文化まるごとが見える人である。情報をかき集めて、分析していく中で、生活感のある人間が分析しないと、使える情報としてアウトプットできない部分がある。情報の分析、共有の中にこういう視点を入れてほしい。 ・新潟の震災を受けて、災害応援でひとつは消防、次は建築関係、次は保健師と言っていた。その理由に、心のケアは保健師でないとできないという話があった。神戸の話でも、保健師が指示待ちでなく活動できるという利点も出ていたので、これを出してほしい。人と人とのつながりを考えていかなければならない。 ・活動経験を一般化して次につなげることができていない。体験の振り返りには痛みを伴ったり、自分たちの意図通りには進まないこともあったりするだろうが、振り返ることが大事ではないか。どう予測して行動し、それで成果があったかなかったか、なかったら阻害要因は何だったかについて残していくことが大切ではないかと思う。 ・保健師の活動を抽象化するとぼやけることがある。指針案6p以降に書かれている保健師の行動などはぜひ削らないでそのまま残して欲しい。また、応援について、援助を受けたり援助に行ったり、というあたりも取り入れてほしい。 ・研修の内容が、初動に焦点が当たりすぎている気がする。長いスパンの中でどういう役割を發揮できるか考えていってもいいのかと思った。地域医療の状況も大きく関わってくるので、診療所は無視できない。保健所と市町村と診療所との体制づくりも必要と思い、考えていきたいと思っている。 ・保健所保健師というキーワード。保健所は中間的な役割であり、平常時の活動などは、県型保健所で長いスパンをどう考えていくか。どこかで割り切って市町村に渡す役割もある。継続支援も市町村に渡すということを考えていく必要があるのでは。 ・保健師は、自然災害では、市町村と保健所同じことをやっている部分がある。その中で保健師の整理と、保健所市町村の整理をしていく必要あり。保健所と市町村との距離がどんどん離れている中で、どう市町村と関係をとっていくかが難しくなっている。

表3 健康危機管理に対する保健所保健師の現状並びに活動指針案に対する意見等（その3）

- 保健師の役割・機能
 - ・避難所活動の経験から、個別に対する調整は避難所の中では保健師しか取れない。
 - ・避難所に入るチームの調整のような全体調整が一方で必要で、その総合調整は避難所単位そして保健所単位でなされるべきと思う。保健所の役割機能としては、市町村の保健師に個別に保健所のスタッフが付いてフォローしていくような体制が取れたらよい。
 - ・現地職員の健康管理についても継続的に相談記録等を作り、継続支援の必要性がある。客観的な健康データを取り休む必要性が自他共にわかるようにする必要性がある。
 - ・保健師はいろいろな職種の中で組織の一員として役割を發揮する。保健師だけが能力を高めるのではなく組織が一緒になって高め合う必要がある。
 - ・保健所の機能を果たすために、保健師の職能をどう發揮したらよいか、という整理が大事。
 - ・先に職能ありきではなく、配属されている部署に基づいて發揮すべき役割があるが、健康危機管理では部署の分掌は希薄となり、保健所として求められる、公衆衛生の専門的な力が浮き彫りになる。そうすると保健師のもっている職能を一人ひとりが果たすというのが、平常時とは別に、問われることだと思う。
 - ・自然災害事例は市町村保健師の動きが求められる。感染症・食中毒は保健所保健師の動きが求められる。
 - ・機会あるごとに自然災害事例を聞くことは重要である。経験談、応援者としての体験談にとどまらず、このことが保健師の役割・機能としてどうなのか、評価しながら話し合うことが大事である。
 - ・頻度の高い健康危機については感染症等業務担当者がリーダーシップを取ればさほど問題にならない。頻度の少ない大規模災害等への対応ではリーダーシップの力量が問われる。
- 活動指針案について
 - (健康危機管理の定義について)
 - ・健康危機管理が、通常業務の中で対応から一生のうち経験するかしないかまで幅広い内容なので、定義の焦点がぼやけるきらいがある。
 - ・保健所現場では、健康危機管理業務は通常業務を遂行しながら対応することが常であるので、健康危機管理の定義として「・・・保健所の通常業務を中断あるいは変更して・・・」は誤解を招くように思う。
 - (内容)
 - ・指針案①～⑧の区別が保健師の機能・役割で区切られているが、項目ごとにじっくり読まないで理解するのが困難
 - ・災害時は平常時以上のことはできないので、特に日頃の医療機関を含む関係機関との健康危機管理体制整備は保健所ならでの役割であることを協調したい。
 - ・保健師自身も被害者である。そのことを考えに入れた活動指針であって欲しい。
 - ・健康危機発生時の対応として発生からの時間的経過で対応のあり方も変わる。もう少し具体的表の中で表すとよい。
 - (内容の追加)
 - ・追加内容として「平常時の準備として、健康危機発生時に迅速、かつ効率的な対応をするためには、初動調査に必要な調査票や保健指導用パンフレット、物品等は可能な限り、同じ場所に保管し、すぐ対応できるように準備しておく」
 - ・使用している語句が難しい。説明文を箇条書きにできないか。
 - (マニュアルとの関連)
 - ・健康危機管理への対応では、日常起こりやすい感染症、食中毒等と大規模な自然災害（地震・水害）や薬品等によるものがあるが、本指針は大規模自然災害をイメージして作成している印象を受ける。基本的項目、視点等は不要と思うが、この指針といろいろな部署で作成しているマニュアルとの関連の位置づけが一文入っていた方がよい（この指針が基本にあって、各々のマニュアルがあるということ）。